Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2016–2017

30 872 Landelijk afvalbeheerplan (LAP)

A BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2016

Het beleid voor het beheer van afvalstoffen in Nederland is opgenomen in het Landelijk afvalbeheerplan (LAP). In december 2017 loopt LAP2 af. Voor die tijd dient LAP3 in werking te treden. Overeenkomstig artikel 10.9, tweede lid, van de Wet milieubeheer bied ik u het ontwerp LAP3 aan[1] [2].

Nederland hecht grote waarde aan de transitie naar een circulaire economie. Om vanuit het Rijk deze transitie te faciliteren, is het rijksbrede programma circulaire economie opgezet (CE programma), dat ik recent heb uitgebracht namens het kabinet. Dit programma bevat de activiteiten die Nederland gaat ondernemen op dat gebied en omvat de in de Europese beleidsagenda geformuleerde acties.

Het LAP is één van de instrumenten om de ambities en resultaten van het CE programma en de uitvoeringsprogramma's beleidsmatig vast te leggen, naar een brede praktijk te vertalen en af te dwingen. In ontwerp LAP3 komt de relatie tussen het stimuleren van de circulaire economie en het afvalbeleid in meerdere onderdelen aan bod. Ook de doelstellingen van het LAP zijn aangepast aan het CE programma. De belangrijkste wijzigingen in het LAP licht ik hieronder toe.

Afval of niet?

Door een juist gebruik van het onderscheid tussen afval en grondstof kunnen beperkingen van afvalregelgeving vervallen wanneer deze niet

[1] Gezien de omvang van het document vindt verspreiding digitaal plaats via de website: www.lap2.nl.

[2] Ter voorbereiding van het ontwerp LAP3 zijn participatiebijeenkomsten gehouden waar stakeholders hun visie kenbaar konden maken. Het ontwerp LAP3 is vervolgens tot stand gekomen in overleg met het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Ministerie van Economische Zaken, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en brancheorganisaties.

kst-30872-A
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

nodig zijn, maar juist van toepassing blijven wanneer dit voor sturing van stromen of bescherming van het milieu wel wenselijk is. Dit laatste kan het geval zijn bij de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in een afvalstof, bijvoorbeeld loodoxide in beeldbuisglas. Zonder het etiket afval is het heel lastig om bepaalde toepassingen met potentieel schadelijke gevolgen te beperken. Het LAP is het document waarin dit wordt uitgewerkt.

Tijdens het AO circulaire economie van 17 december 2015 is vastgesteld dat er uniformering nodig is van de beoordeling van einde afval-vragen en de manier waarop wordt omgegaan met die status. In LAP3 is een beleidslijn opgenomen waarin de definitie van afval (zich ontdoen) en de voorwaarden voor de status van bijproduct en einde-afvalstof worden verduidelijkt.

Meer aandacht voor zeer zorgwekkende stoffen

Een van de doelstellingen van het afvalbeleid is het optimaliseren van de inzet van afvalstoffen in een circulaire economie. In een circulaire economie dient zodanige recycling van afval plaats te vinden, dat het materiaal in principe oneindig lang in de economie kan blijven.

In afvalstoffen kunnen echter zeer zorgwekkende stoffen (ZZS, bijvoorbeeld pcb's, brandvertragers, weekmakers) aanwezig zijn. Bij de transitie naar een circulaire economie doet zich steeds meer de vraag voor waar de balans ligt tussen het recyclen van grondstoffen enerzijds en het voorkomen van verspreiding van zeer zorgwekkende stoffen anderzijds. In een aantal gevallen is de Europese regelgeving zodanig dat recycling niet toegestaan is. Een voorbeeld is EPS (piepschuim) uit de bouw waarin in het verleden bepaalde stoffen als brandvertrager zijn verwerkt die nu niet meer op de markt mogen worden gebracht. Voor de overige gevallen is in LAP3 een kader opgenomen om van geval tot geval een afweging te kunnen maken.

Dynamisch LAP

Wijziging van het LAP kost tijd. Dat betekent dat nieuwe ontwikkelingen niet altijd direct een plek kunnen krijgen in het LAP. Uit de beleidsevaluatie van LAP1 en LAP2 is gebleken dat bedrijven dit als een nadeel ervaren. Getracht is in LAP3 de balans te vinden tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. Daarvoor zijn de volgende aanpassingen doorgevoerd.

Daar waar een verhoging van de minimumstandaard binnen afzienbare termijn mogelijk is of lijkt, is bij de minimumstandaard een vooruitblik opgenomen met als doel de markt voor te bereiden op een geplande aanscherping en daardoor investeringen in innovaties te stimuleren.

Er is expliciet aandacht besteed aan bestaande experimenteerruimte. Het blijkt dat er op dit moment – op basis van bestaande wetgeving – al meer flexibiliteit mogelijk is dan velen zich realiseren. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om technieken in opkomst voor een periode van negen maanden in de praktijk te testen door af te wijken van de in de vergunning voorgeschreven emissiegrenswaarden of technische maatregelen. Daarnaast worden in LAP3 mogelijkheden tot verbetering geschetst, zowel door gebruik van de huidige mogelijkheden als door aanpassing van wetgeving.

In de teksten van LAP3 is onderscheid gemaakt in kernen van beleid en overige, meer informatieve delen. Die meer informatieve delen, zoals inleidende bepalingen, toelichting en voorbeelden, beschrijving van

jurisprudentie, uitleg van wetgeving e.d., kunnen gewijzigd worden zonder inspraak. Het betreft immers feitelijke achtergrondinformatie. Om het LAP up to date te houden, zal aanpassing van de meer informatieve delen vanaf heden regelmatig plaatsvinden.

Actualisatie vergunningen

Doorwerking van het LAP in de praktijk vindt plaats via besluitvorming door het bevoegd gezag. Enerzijds betekent dit dat afwijken van het LAP mogelijk is: op eenvoudige wijze indien sprake is van een verbetering; via de in het LAP beschreven afwijkingsprocedure indien er (mogelijk) nadelige gevolgen voor het milieu of de menselijke gezondheid zijn. Anderzijds betekent dit dat besluiten die zijn genomen vóór inwerkingtreding of wijziging van een LAP, moeten worden aangepast om doorwerking van het nieuwe beleid te bewerkstelligen. Indien aanpassing van besluiten niet plaatsvindt, dan werkt het nieuwe beleid feitelijk niet door. Bovendien is er dan geen sprake (meer) van een gelijk speelveld. Nieuwe of aan te passen initiatieven krijgen immers wel te maken met het nieuwe beleid.

Om dit te voorkomen wordt op dit moment een wijziging van het Besluit omgevingsrecht voorbereid. Aan het besluit zal een artikellid worden toegevoegd dat het bevoegd gezag verplicht om omgevingsvergunningen aan te passen binnen een jaar na inwerkingtreding van een gewijzigd of nieuw LAP. In LAP3 wordt deze wijziging aangekondigd.

Aanscherping en verduidelijking beleid

Het beleidskader van LAP3 is op veel punten aangescherpt en/of verduidelijkt.

Dat recycling in het algemeen de voorkeur verdient boven verbranden is wel helder. Daarnaast geldt dat de ene vorm van recycling beter past in de transitie naar een circulaire economie dan de andere. Bijvoorbeeld kunststof afval kan worden opgewerkt tot de oorspronkelijke kwaliteit, maar ook als mengsel worden toegepast. Als dit toegepaste mengsel maar één keer kan worden gerecycled, dan heeft het vanuit de circulaire economie de voorkeur om het afval op te werken tot de oorspronkelijke kwaliteit zodat het materiaal meermalen kan worden gerecycled. In LAP3 worden de eerste stappen gezet om te komen tot een onderscheid tussen vormen van recycling en hier (op termijn) op te gaan sturen.

Door het scheiden van gemengde afvalstoffen kunnen monostromen (= deelstromen die vrijwel volledig uit één component of materiaal bestaan) worden verkregen die zowel kwalitatief als kwantitatief geschikt zijn voor recycling. Hiervoor wordt onderscheid gemaakt tussen bron- en nascheiding. In veel gevallen ligt de keuze voor bronscheiding voor de hand, maar soms kan met nascheiding hetzelfde resultaat worden bereikt. In LAP3 is een afwegingsmethodiek opgenomen voor de keuze tussen bron- en nascheiding tijdens de inzameling van huishoudelijk afval en bij het gescheiden houden van kleine hoeveelheden bedrijfsafvalstoffen.

Voor een aantal afvalstromen is in ontwerp LAP3 de minimumstandaard voor verwerking van de betreffende afvalstof verhoogd. Dit geldt bijvoorbeeld voor shredderafval, dakafval en kunststof.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijksma